

¿SE VIENE LA TAN NECESARIA Y ESPERADA REFORMA ELECTORAL?

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA



Con posterioridad a la finalización del proceso electoral, se han dado pasos significativos para llevar adelante un proceso de revisión y modificación de la normativa electoral. Del compromiso de los diferentes sectores sociales y políticos dependerá fortalecer este proceso para favorecer y ampliar los derechos políticos en general, y para crear mejores condiciones legales para el ejercicio del derecho a la participación política.

Adelaida Cristina Galeano López

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

La participación política es un elemento esencial de los sistemas democráticos pues la calidad de la democracia se ve fortalecida con la vigencia efectiva de los derechos políticos. Para que la participación política sea posible como derecho, es fundamental que la ciudadanía tenga garantías suficientes para acceder y ejercer sus derechos políticos. Este derecho se entiende, por un lado, como el derecho a incidir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones estatales, y por el otro, como el derecho a postularse y acceder a cargos de elección popular.

Al respecto, el artículo 117 de la Constitución Nacional que define el marco conceptual de los derechos políticos, el cual textualmente expresa:

Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

MARCO JURÍDICO

Una de las bases fundamentales de la construcción de la democracia es la participación política de la ciudadanía, bajo los principios de la pluralidad, la igualdad y la equidad. La participación política es la actividad de la ciudadanía que está dirigida a intervenir en la designación de gobernantes y/o a influir con respecto a una política estatal. Para ello son necesarias garantías que apunten a ejercer los derechos políticos, ya que son estos derechos los que permiten influir en la toma de decisiones de las autoridades o instituciones del Estado sobre los asuntos y temas que afectan a la sociedad en su conjunto.

Normativa nacional

La Constitución Nacional del Paraguay consagra los derechos políticos en varios artículos que abordan diferentes ámbitos. Así, en cuanto a las declaraciones fundamentales, el artículo 1 establece la forma de Estado y de Gobierno, mientras que el artículo 3 sostiene que el pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio. Por otra parte, el artículo 65 garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios.

El Capítulo X regula los derechos y deberes políticos. En tal sentido, además del referido artículo N.º 117, la Constitución establece el sufragio como un derecho, deber y función pública del elector, en su artículo N.º 118; asimismo, indica que en el sufragio en las organizaciones intermedias, las mismas deberán aplicar los principios y normas del sufragio, de conformidad al artículo N.º 119. El artículo N.º 120 señala quiénes son electores; y en base al referéndum realizado en el año 2011, este artículo reconoce también como electores a los paraguayos residentes en el extranjero. Los artículos N.º 121 y N.º 122 regulan el referéndum, mientras que artículo N.º 123 hace lo propio con la iniciativa popular. Finalmente, los partidos y movimientos políticos (naturaleza, funciones, libertad de asociación en los mismos y tipos de prohibiciones a dichas agrupaciones) son regulados desde el artículo N.º 124 hasta el N.º 126.

El Código Electoral (Ley N.º 834/96 actualmente en proceso de modificación en el Congreso que se explica a continuación) y la ley Orgánica Municipal (Ley N.º 3966/10) también contienen varios artículos que hacen a la normativa nacional sobre los derechos políticos.

Normativa internacional

Entre los instrumentos legales del derecho internacional considerados fundamentales en materia de derechos políticos se destacan: el artículo N.º 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley N.º 5/92 y artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), también llamada Pacto de San José de Costa Rica, Ley N.º 1/89. Por otra parte, con la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación Contra la Mujer, Ley N.º 1215/86 (CEDAW, por sus siglas en inglés), el Estado paraguayo se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política en igualdad de condiciones con los varones (art. N.º 7 y art. N.º 11 inc. c). El compromiso señalado en el ítem anterior lo adoptó nuevamente el Estado paraguayo al ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), Ley N.º 605/95, en la cual el tema en cuestión se encuentra en el inciso j del artículo N.º 4.

Mediante la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Ley N.º 3452/08, el Estado asumió el compromiso de asegurar la participación de las y los trabajadores migrantes y sus familiares en los asuntos públicos, incluido el derecho al voto. El artículo N.º 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad, Ley N.º 3540/08, indica el compromiso de garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos. Finalmente, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N.º 57/90, establece el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta.

SITUACIÓN DEL DERECHO

La agenda electoral marcada por las Elecciones Generales del 2018. Denuncias de fraude de la oposición y retroceso en la participación política de las mujeres

Para las elecciones generales del 22 de abril de 2018¹ se presentaron candidaturas de 24 partidos políticos reconocidos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)², participaron 5 concertaciones electorales y 18 alianzas electorales. En capital presentaron candidaturas 16 movimientos políticos, 1 movimiento en Concepción, 2 en Encarnación, 3 en Alto Paraná. De las 15.597 candidaturas, 6.031 eran mujeres, un equivalente al 38,6%. Para el Senado, solo 5 de las 29 listas estuvieron encabezadas por mujeres y para la Cámara de Diputados solamente 46 de las 760 listas. Además, entre los 133 candidatos a gobernador únicamente 11 fueron mujeres.

Se registraron un total de 4.241.507 votantes, lo que supuso un incremento de 725.234 nuevos votantes desde las últimas elecciones. Los paraguayos y paraguayas residentes en Argentina, Brasil, Estados Unidos y España pudieron registrarse en línea, alcanzando los 38.170 electores. En total, las elecciones fueron acompañadas por 307 observadores internacionales³. Se registró una participación de 61,25%, de 4.241.507 electores habilitados votaron 2.597.989, de los cuales fueron nulos 71.924 y 62.624 en blanco.

La Ley 4743, que regula el financiamiento político del Paraguay, ha representado un avance en la materia, pero la misma aún debe ser revisada ya que los gastos realizados en las elecciones internas no están incluidos. De acuerdo al monitoreo del gasto electoral realizado por la ONG Semillas para la Democracia.

1 Fueron elegidos, además de presidente y vicepresidente de la República, 45 senadores titulares y 30 senadores suplentes, 18 parlamentarios titulares del Mercosur y 18 suplentes, 80 diputados titulares y ochenta (80) suplentes, 17 gobernadores, y 17 juntas departamentales. Los resultados oficiales están disponibles en <https://tsje.gov.py/resultados-de-computo-definitivo---elecciones-generales-2018.html>.

2 Resolución del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) N.º 259/2017 (Sin fecha). Disponible en www.tsje.gov.py.

3 Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 31 de octubre de 2018. Disponible en <http://tsje.gov.py/noticias/leer/7250-307-observadores-internacionales-acompanaran-elecciones-generales.html>.

Durante el periodo de las internas partidarias, la ANR concentró más del 70% del gasto frente a una inversión mucho menor de las demás agrupaciones. De acuerdo al monitoreo de los últimos cuatro meses (diciembre 2017, enero, febrero y marzo de 2018), la ANR concentra el mayor gasto total en campaña, llegando a los USD 2.427.335, mientras que su seguidor directo, el PLRA - Alianza GANAR, alcanzó una suma de USD 1.735.220. En tercer lugar se ubica el Partido Patria Querida, con un gasto de USD 121.448 y en cuarto lugar el Movimiento Hagamos, con USD 94.839. Todo esto a una tasa de cambio de Gs. 5.600 por dólar⁴.

Un dato importante: por primera vez se realizaron de forma simultánea las internas partidarias, el 17 de diciembre, en 42 organizaciones y agrupaciones reconocidas por el TSJE. Con los resultados de las internas, el proceso electoral se desarrolló en un ambiente de incertidumbre legal en cuanto a la elegibilidad de los expresidentes para postularse al Senado, debido al fallo de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) a días de las elecciones. Se presentaron acciones de inconstitucionalidad ante la CSJ contra la decisión del TSJE de aceptar candidaturas. El 11 de abril la CSJ confirmó la decisión del TSJE en su sesión plenaria del 10 de abril de 2018 contrariamente a lo dispuesto en el artículo 189 de la Constitución Nacional.

El pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró ayer que es constitucional la candidatura del presidente de la República, Horacio Cartes, del expresidente Nicanor Duarte Frutos y del vicepresidente Juan Afa, a la Senaduría. Las impugnaciones habían sido presentadas por representantes legales del PLRA, PRF, PPQ y Frente Guasu. Seis de los ministros votaron a favor y son: Raúl Torres Kirmsner, Luis María Benítez Riera, Antonio Fretes, Miryam Peña, Alicia Pucheta y Carlos Escobar (en reemplazo de Gladys Bareiro de Mónica). Lo hicieron en contra tres: Miguel Óscar Bajac, César Garay Zuccolillo y Sindulfo Blanco⁵.

PROPAGANDA ELECTORAL. El Código Electoral, en su artículo 290, establece la prohibición de realizar propaganda electoral a destiempo, fijando como plazo legal 30 días antes de las elecciones internas, contando retroactivamente desde dos días antes de las mismas, y 60 días como máximo en el caso de las elecciones generales. Estos plazos generalmente no se cumplen, principalmente en lo que refiere a la propaganda en espacios públicos por parte de partidos y movimientos políticos. La veda electoral de 48 horas previas a las elecciones generales del 22 de abril en Paraguay no rigió para las redes sociales por un vacío en la legislación que hace que no estén reguladas y, por ende, no sean controladas por la Justicia Electoral.

4 Semillas para la Democracia, 20 de abril de 2018. Disponible en <http://www.semillas.org.py/2018/04/20/mirador-del-gasto-electoral-elecciones-generales-2018/>.

5 La Nación, 11 de abril de 2018. Disponible en https://www.lanacion.com.py/politica_edicionimpresa/2018/04/12/la-corte-habilita-candidaturas-de-cartes-duarte-y-afara-al-senado/.

El único debate presidencial entre los dos candidatos principales tuvo lugar una semana antes de las elecciones, siendo ampliamente transmitido por los canales de televisión, emisoras de radio y medios digitales. Algunos candidatos y candidatas aprovecharon el espacio gratuito otorgado por la ley, pero la mayoría prefirió transmitir sus mensajes de campaña a través de las redes sociales.

Las elecciones generales del 22 de abril

Estas elecciones, en general, no estuvieron exentas de irregularidades y desprolijidades similares a las de comicios anteriores, como la falta de autoridades e integrantes de mesas, el retraso de la apertura de las mismas, falta de útiles, el cuarto padrón, entre otras circunstancias, que no impidieron que la jornada electoral transcurra con parámetros considerados normales.

Por otro lado, si bien las bocas de urna y encuestas de opinión del día de la elección están prohibidas por el Código Electoral (a excepción del diario Última Hora que puede publicar encuestas fundada en el Acuerdo y Sentencia N.º 232⁶, del 10 de abril de 2002), eso no impidió que circularan los resultados a través de diversos medios de comunicación y redes sociales.

El informe preliminar presentado por la Misión de Observación Electoral de la UE (MOE UE) liderada por la eurodiputada Renate Weber, quien estuvo presente sobre el terreno con un total de 96 observadores (provenientes de los 28 Estados Miembros de la Unión Europea, Canadá y Noruega) que visitaron 440 mesas electorales señaló que:

Las elecciones de 2018 se desarrollaron en un ambiente político caracterizado por una debilidad institucional, falta de confianza en las estructuras políticas e inercia judicial. El sistema judicial se reconoce, incluso por los dos principales candidatos presidenciales, como fácilmente influenciado por pactos entre partidos políticos y el poder judicial y por estar sujeto a presiones políticas⁷.

Un tema señalado por el mismo informe preliminar de la MOE UE consideró que el TSJE tomó decisiones equilibradas en temas cruciales que afectaban a diferentes agrupaciones políticas.

6 Última Hora, 10 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/esta-vigente-uh-sentencia-que-permite-publicar-encuesta-n1123064.html>.

7 Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), 24 de abril de 2018. Disponible en https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-paraguay-2018/43438/moe-ue-paraguay-2018-informe-preliminar-%E2%80%93-comunicado-de-prensa_es.

El TSJE también incluyó al Frente Guasu en las juntas cívicas, ocupando uno de los puestos atribuidos al Partido Colorado (...) Tras una queja enviada por el Frente Guasu reclamando su derecho a ser representado en las juntas cívicas, las cuales son designadas de acuerdo con la representación de agrupaciones políticas en el Congreso, el TSJE instruyó a las juntas cívicas a incluir un miembro del Frente Guasú. Aunque la mayoría de las juntas cívicas acataron esta instrucción, algunos tribunales electorales y juntas cívicas se mantuvieron constantemente reacios a cumplirla. El TSJE tiene un control limitado sobre la capacidad de los miembros de las mesas de votación, así como sobre el conocimiento y la aplicación congruente de los procedimientos electorales (...) En el día de la votación las mesas electorales son la única instancia encargada de gestionar las quejas (...) La falta de control y confianza en las juntas cívicas, consideradas el campo de batalla de las agrupaciones políticas y de dudosa rendición de cuentas, plantea dudas sobre su contribución positiva al proceso electoral.

VOTO INCLUSIVO. Muchas personas con discapacidad llegaron a los locales de votación, la infraestructura de los mismos en muchos casos representaba un obstáculo para las personas con movilidad reducida. Tampoco fueron habilitadas boletas con el sistema Braille. En cuanto al Plan Voto en Casa, las personas beneficiadas sumaron un total de 380, de los cuales 351 sufragaron. Este plan solo abarcó las ciudades de Asunción, Capiatá, Fernando de la Mora, Lambaré, Luque, Mariano Roque Alonso, Ñemby, San Lorenzo, Coronel Oviedo, Ciudad del Este y Encarnación.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES. En total, se presentaron 15.597 candidaturas a cargos titulares y suplentes: de los cuales 9.566 (61,4%) eran hombres y 6.031 (38,6%) eran mujeres. El 61,3% de las candidaturas masculinas a cargos titulares se postuló dentro de los primeros 10 órdenes. La representación de mujeres en el Poder Legislativo para el período 2018-2023 es de 16,8 %, el total de mujeres electas en los cargos fue del 18%⁸. El TSJE registró la cantidad de mujeres electas en este periodo⁹ (Cuadro 1).

8 Respecto a la aprobación de ley de Paridad Democrática y a la situación de la participación política de las mujeres en Paraguay, se sugiere remitirse al artículo de Marcella Zub Centeno, *La ciudadanía política de las mujeres en el debate público*, contenida en el presente informe.

9 TSJE. *Elecciones Generales 2018. Análisis de datos con perspectiva de género*. Disponible en http://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2018/octubre/Analisis_Elecciones_2018.pdf.

Cuadro 1. Resultados de Elecciones Generales 2018 por cargos

| Cargos | Total | Varones | Mujeres | % de varones | % de mujeres |
|-------------------------------|------------|------------|-----------|--------------|--------------|
| Presidencia y Vicepresidencia | 2 | 2 | 0 | 100% | 0% |
| Cámara de Senadores | 45 | 36 | 9 | 80% | 20% |
| Parlamento Mercosur | 18 | 15 | 3 | 83% | 17% |
| Cámara de Diputados | 45 | 68 | 12 | 85% | 15% |
| Gobernadores | 17 | 17 | 0 | 100% | 0% |
| Junta Departamental | 246 | 197 | 49 | 80% | 20% |
| Total | 408 | 336 | 72 | 82% | 18% |

Fuente: TSJE, Elecciones Generales 2018. Análisis de datos con perspectiva de género.

EDUCAR PARA ELEGIR. Por primera vez se implementó un proyecto piloto llamado “Educar para elegir, construyendo mi país”, promovido por el TSJE con el objetivo de incentivar y promover la participación de las niñas, niños y adolescentes en el ejercicio democrático de la votación. El proyecto se llevó a cabo en 4 establecimientos: colegio San Pedro y San Pablo, en la Asociación del Ministerio de Hacienda, en la Escuela Nacional de Chile y en el colegio Cristo Rey. El procedimiento consistió en la votación simbólica de los niños, niñas y adolescentes, siguiendo los mismos pasos realizados durante una votación real. En total fueron recepcionados 2.698 votos depositados por niñas, niños y adolescentes.

VOTO EN EL EXTRANJERO. Para las elecciones generales del pasado 22 de abril se inscribieron 38.142 personas. En la República Argentina se habilitaron 144 mesas receptoras de voto para seis locales, donde 28.830 ciudadanos estaban habilitados a votar. En el Brasil se autorizó un local de votación para 586 ciudadanos, en Estados Unidos se ubicaron 10 mesas para 2.212 personas en cinco locales de votación y en España, seis locales y 33 mesas receptoras de voto para 6.542 electores habilitados. De acuerdo a datos del TSJE, la participación fue baja, ya que votaron 8.425 paraguayos residentes en el extranjero, solo el 22% de los inscriptos, y teniendo en cuenta, además, que la población paraguaya residiendo en el exterior fácilmente supera las 800.000 personas, según registros oficiales. Entre las dificultades para ejercer el voto, los residentes paraguayos señalaron que la asignación de las mesas era arbitraria y los puntos geográficos muy lejanos al lugar de residencia. Otra dificultad fue el acceso a información

oficial que en muchos lugares no fue realizado de manera eficiente. Al respecto, en una entrevista a una paraguaya, esta señaló que en el caso de Washington DC, la embajada paraguaya en Estados Unidos no fue muy eficiente en brindar información a las personas que estaban habilitadas para votar.

Fraude denunciado por alianza opositora

En la misma noche del 22 de abril, el candidato de la Alianza Ganar, Efraín Alegre, denunció públicamente a los medios de comunicación que tenía pruebas de fraude electoral pocas horas después del cierre de las mesas de votación y posterior transmisión de los resultados del TREP. El candidato opositor y sus agrupaciones políticas aliadas denunciaron irregularidades en el conteo de votos al encontrar discrepancias entre los resultados de los certificados que poseían apoderados y apoderadas de algunos partidos de la oposición y los resultados que arrojaba el TREP durante la transmisión. Esto dio pie a la movilización de un grupo de adherentes de los partidos denunciadores y convocaron a manifestaciones frente la Justicia Electoral a fin de exigir transparencia en los resultados de las elecciones. El TSJE rechazó las acusaciones y convocó a las distintas fuerzas políticas del país a participar activamente durante la etapa de escrutinio, cómputo definitivo y juzgamiento de actas; sin embargo, no existía la posibilidad de realizar una revisión o un nuevo conteo de los votos.

La Alianza Ganar señaló que un factor decisivo fue la difusión de las encuestas y boca de urnas. El 7 de mayo de 2018 la Alianza Ganar presentó una denuncia contra tres encuestadoras que daban una ventaja de 30 puntos a favor de la ANR cuando el resultado fue apenas de una victoria del 3,7%. La denuncia fue formulada, por el hecho punible de engaño al elector, según el artículo 279 del Código Penal, en contra de Adolfo Grau, Francisco Capli y Enrique Taka Chase, todos dueños de empresas encuestadoras que realizaron sondeos para los comicios generales del pasado mes de abril¹⁰.

Unos audios filtrados de un funcionario del TSJE en el mes de junio, que ya fue separado y destituido del cargo, probarían que hubo irregularidades en la celebración de los comicios que dieron como ganador a Mario Abdo Benítez. Tras este hecho, el principal partido de oposición presentó una denuncia al respecto:

10 ABC Color, 8 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/alianza-denuncia-ante-la-fiscalia-a-encuestadores-1700672.html>

El martes 24 de julio, en representación del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) se constituyeron sus apoderadas Liliana Boccia y Marlene Orué en la sede N.º 1 de la Fiscalía, a los efectos de presentar una denuncia en contra de Miguel Ángel Iturburu Cañete por la supuesta comisión de los hechos punibles de Tráfico de Influencias, Asociación Criminal, Cohecho Pasivo Agravado, Falseamiento de Elecciones, Alteración de Datos y Sabotaje a Computadoras. El denunciado se desempeña como funcionario del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Los denunciantes alegan que Iturburu Cañete cumplía funciones como Jefe de Control de Calidad de Informática en el TSJE y el mismo estaría involucrado en los ilícitos mencionados a través de unos audios que fueron difundidos en varios medios de comunicación radial. En las grabaciones el denunciado habría ofrecido falsear los datos electorales y describiendo el modo operativo para el cambio de resultados en las actas de las elecciones generales del presente año, con la condición de recibir una prestación pecuniaria (...) Tras lo cual mencionaron que el PLRA fue perjudicado directamente y se encuentra sumamente agraviado ante un nuevo indicio de fraude electoral relacionado con otras denuncias de irregularidades¹¹.

Acciones en curso para la modificación del Código Electoral

A través del Ministerio del Interior, el gobierno instaló en su agenda la priorización de la reforma electoral abriendo un espacio de debate en torno a la modificación y modernización del Sistema electoral paraguayo. La Mesa de Diálogo busca la participación de todos los partidos y movimientos políticos (con y sin representación parlamentaria), de representantes y actores de organizaciones no gubernamentales, sociedad civil organizada, Iglesias y de otros sectores de la vida nacional. Los temas a ser abordados son el desbloqueo de listas electorales, escrutinio electrónico, identificación biométrica, integración de mesas y transporte público gratuito el día de las elecciones, la forma de confección de actas, sufragio de personas con discapacidad y personas privadas de libertad, subsidios y aportes electorales, voto en el extranjero, Ley de Paridad y voto obligatorio (multa). De acuerdo al ministro del Interior, Juan Ernesto Villamayor, el objetivo del gobierno es dar oportunidades a los partidos y movimientos políticos y a la sociedad civil organizada para integrar la mesa de diálogo y trabajo en donde se sientan posturas políticas y opiniones. Una vez finalizadas las deliberaciones, los resultados se remitirán al Parlamento, donde se debatirá la modificación de la Reforma electoral¹². Las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar a esta instancia propuestas y lecciones aprendidas en las diferentes áreas luego de haber trabajado en seis elecciones generales desde 1989.

11 Ministerio Público, 24 de julio de 2018. Disponible en <http://ministeriopublico.gov.py/apoderadas-del-plra-denuncian-ante-el-ministerio-publico-a-funcionario-electoral-n6412>

12 Ministerio del Interior. Disponible en <http://www.mdi.gov.py/index.php/mecip/ci3noticias/item/10549-ministro-resalta-importancia-de-participaci%C3%B3n-de-sectores-pol%C3%ADticos-y-sociales-del-pa%C3%ADs-en-mesa-de-di%C3%A1logo>

Paralelamente, en la Cámara de Senadores se conformó la Comisión especial para el estudio y reforma de la Ley N.º 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”¹³ estableciendo como ejes de trabajo: desbloqueo de listas, sufragio y escrutinio electrónico, integración de mesas, transporte gratuito, forma de confección de actas, discapacidad y personas privadas de libertad. A esta instancia se espera se presenten las propuestas de la Mesa de Diálogo para la reforma del Código Electoral.

En la Comisión especial para el estudio y reforma de la Ley N.º 834/96 actualmente se encuentra en proceso de estudio, la propuesta de derogación de los incisos b) y d) del artículo 91 de la Ley N.º 834/96 “Código Electoral”, que hacen referencia a una restricción a las personas con discapacidad auditiva y que no sepan hacerse entender por escrito o por otro medio; y al voto de personas privadas de libertad, respectivamente. La propuesta de derogación habilitará a las personas privadas de libertad sin condena a votar, por lo cual sería necesario crear una ley especial donde se establezca el voto de personas que guardan reclusión en las penitenciarías y tener en cuenta también que existen personas con la reclusión domiciliaria. Con relación a este punto, se recuerdan las Observaciones finales al tercer informe del Estado paraguayo del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y sus protocolos facultativos; sobre el estado de cumplimiento del mismo señaló:

“(…) el Comité está preocupado por las restricciones desproporcionadas puestas al derecho de voto de las personas privadas de la libertad y de las personas con discapacidad en aplicación de los artículos 91 y 149 del Código Electoral. Al Comité también le preocupa la falta de medidas prácticas para facilitar el acceso físico a las salas de votación o la disponibilidad de boletines de voto en Braille (arts. 2, 25 y 26) (...) El Estado parte debe reformar los artículos 91 y 149 del Código Electoral para: a) eliminar las restricciones desproporcionadas al derecho de voto para las personas privadas de la libertad.¹⁴

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en su informe “Pabellón la bronca - Índice de ocupación de instituciones de privación de liber-

13 La Comisión Especial para el estudio y reforma de la Ley N.º 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, está integrada por el senador Sergio Godoy, presidente, como vicepresidenta la senadora Georgia Arrúa y como relatora, la senadora Lilian Samaniego. Miembros: Juan Darío Monges, Blas Llano, Enrique Bacchetta, Víctor Ríos, Hugo Richer, Gilberto Apuril, Desirée Masi y Paraguayo Cubas. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/1829-comision-especial-analisis-integracion-de-mesas-electorales-2018-10-09-06-44-04>.

14 Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos (2013). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107.º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkC1d%2fPPRiCAqhKb7yhshYsuxMUifRly9oVnAxQecFQb-YLgSCHTubsScaS6z%2fPEB5LtzCibrkMwhmZ%2fCl7tnUo3jTuoPdT3FoASccfa%2f3CgNjJaPmZmwZjww6xMk4zf>.

tad de la República del Paraguay”¹⁵ señala que la población penitenciaria era de 14.561 personas (hombres y mujeres). De acuerdo a datos del MNP, del total de internos solamente hay 24% de hombres condenados y un 31 % en el caso de las mujeres. Esta cifra varía diariamente y se suman los graves problemas de datos sistematizados y cruzados desde diferentes instancias (Policía Nacional, Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública, Poder Judicial). El Tribunal Superior de Justicia Electoral y Ministerio de Justicia están implementando el Sistema de Información Penitenciaria (SIPPY), en el marco del proyecto de Recolección de Datos del Sistema de Gestión Penitenciaria llevado adelante. El mismo apunta a la protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad privadas de libertad. El censo fue iniciado el 31 de octubre de 2018 y se tiene previsto que finalice en el plazo de un año.¹⁶ En este sentido, el MNP apunta a la creación de un Observatorio del Sistema de Justicia Penal, con participación de la sociedad civil para mejorar calidad de la información penal disponible, así como fortalecer la participación ciudadana en el debate sobre la efectividad de su sistema formal de resolución de conflictos, desde un enfoque de derechos.

Ministros del TSJE, con posibilidad de ser sometidos a juicio político

El 26 de noviembre de 2018, Sandra McLeod presentó su renuncia al cargo de intendenta Municipal de Ciudad del Este. Esta renuncia se dio en el contexto de diversas acciones de sectores ciudadanos y políticos que tenían una postura favorable a la intervención de su gestión en dicho cargo. A principios de octubre del mismo año, la Junta Municipal había aprobado la intervención, y el tratamiento de la misma por parte de la Cámara de Diputados estaba a punto de darse, lo cual ocurrió al día siguiente de la renuncia de McLeod. Por amplia mayoría, dicha Cámara aprobó la intervención de su gestión.

El mismo día de la renuncia de McLeod, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) emitió la resolución N.º 132/18, por la cual convocó a elección de intendente municipal de Ciudad del Este. Dicha resolución fue ampliamente criticada por referentes de algunos partidos políticos, lo cual se tradujo en el inicio de acciones inmediatas por parte de varios parlamentarios/as para impulsar el juicio político a los tres ministros del TSJE: Jaime Bestard, María Elena Wapenka y Alberto Ramírez Zambonini. Las críticas a la actuación de los

15 Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, 16 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/Publicaciones/Pabell%C3%B3n-la-bronca---%C3%8Dndice-de-ocupaci%C3%B3n-de-Instituciones-de-Privaci%C3%B3n-de-Libertad-de-la-Rep%C3%ABlica-del-Paraguay/>.

16 Última Hora, 31 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/inician-censo-penitenciario-conocer-la-situacion-los-presos-n2776683.html>.

ministros se basan en la última parte del inciso c del artículo N.º 53 de la Ley Orgánica Municipal, donde se estipula que es atribución de la Junta Municipal aceptar o rechazar la renuncia del intendente/a. Y en tal sentido, el TSJE emitió la citada resolución sin que la Junta Municipal de Ciudad del Este haya resuelto la aceptación o rechazo de la renuncia de McLeod. Y, finalmente, el 29 de noviembre de 2018, el TSJE emitió otra resolución, la N.º 135/18¹⁷ a través de la cual suspende los efectos de la resolución que convocaba a elección de intendente en el mencionado distrito. Uno de los párrafos de la citada resolución expresa textualmente:

Que, teniendo en cuenta que la Junta Municipal no tiene un plazo determinado para el estudio de la aceptación o rechazo de la renuncia planteada por la licenciada Sandra McLeod de Zacarías, la Justicia Electoral considera que el cumplimiento del cronograma electoral se ve seriamente afectado”.

Independientemente de la marcha atrás del TSJE, aquellos sectores políticos críticos a la actuación de los ministros del TSJE en este tema, anunciaron que seguirán adelante con la iniciativa del juicio político, y señalaron que en pocos días más tendrían listo el libelo acusatorio.

Exigencia ciudadana en la calidad de las candidaturas a cargos electivos

Se debe notar que a lo largo del 2018 se desarrollaron diversas manifestaciones ciudadanas que señalaban la falta de confianza en las estructuras de los partidos políticos luego de que en las internas varios candidatos acusados por corrupción y tráfico de influencias se mantuvieron en las listas de los partidos y que el Congreso intentara aprobar el proyecto de la Ley 6039/18, comúnmente conocido como “de autoblandaje”, aumentando considerablemente los requisitos para que los miembros del Congreso pierdan la investidura. A partir de esto, la ciudadanía está haciendo más visibles y enérgicas sus exigencias de que los partidos mejoren la calidad de sus candidaturas.

En el mes de setiembre fue derogada la Ley N.º 6038/18 conocida como “autoblandaje”, sancionada en el periodo anterior tras darse por primera vez la pérdida de investidura de un legislador.¹⁸

17 TSJE, 29 de noviembre de 2018. Disponible en <http://tsje.gov.py/noticias/leer/7712-tsje-resuelve-suspende-efectos-de-la-resolucion-por-la-cual-se-convoca-a-eleccion-de-intendente-de-ciudad-del-este.html>.

18 Óscar González Daher, tras la divulgación de unos audios que revelaban un esquema de tráfico de influencias en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados fue destituido. Sin embargo, integró nuevamente la lista de senadores de la ANR luego de las elecciones internas. Luego, ante movilizaciones ciudadanas se vio obligado a renunciar al cargo para someterse a la Justicia por los hechos punibles de enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y evasión. Se sugiere remitirse al artículo *Ciudadanía expresa repudio a la corrupción y exige el fin de la impunidad* sobre Derecho a la

Sin embargo, en tiempo récord, la Cámara de Diputados planteó y aprobó un nuevo sistema de autoblindaje con miras a evitar la destitución de varios parlamentarios como ocurrió en el 2018.

La Cámara de Diputados, por mayoría de sus miembros (...) votaron por un engorroso y burocrático proceso para sacar la investidura a un congresista, creando así una doble instancia y dejando en manos del Tribunal Superior de Justicia Electoral la decisión final (...) Anteriormente, por una simple mayoría de votos (la mitad más uno de los presentes) se podía activar el procedimiento de pérdida de investidura, pero con la normativa aprobada ayer se requerirá de mayoría absoluta de 41 votos y en el Senado de 23 votos (la mitad más uno del total de integrantes). El procedimiento establece la prueba de admisibilidad, es decir, el Tribunal Electoral de la Capital puede devolver la solicitud si no cuenta con “los requisitos”. También puede prescribir la causa y además se establece un sinnúmero de plazos para la defensa del acusado.¹⁹

Se espera que esto sea rechazado en la Cámara de Senadores porque resulta violatoria a los preceptos establecidos en la Constitución Nacional.

CONCLUSIONES

El proceso de reforma electoral debe continuar con acciones concretas permitiendo la más amplia participación de los sectores que permitan establecer la construcción de mecanismos que mejoren la calidad de la participación política ciudadana.

Siguen existiendo violaciones legales por parte de los diferentes partidos políticos al no respetar lo establecido para la propaganda electoral, se deben establecer y cumplir las sanciones previstas por la ley. Urge regular la información como boca de urnas a través de las redes sociales.

La Ley N.º 4743/12 que regula el financiamiento político fue aplicada por primera vez en estas elecciones generales. Apuntando a una implementación más efectiva de la ley, el TSJE promulgó una reglamentación por la cual las agrupaciones políticas debían abrir una cuenta bancaria, designar a un administrador financiero y declarar sus gastos al TSJE. Los partidos políticos tienen derecho a un subsidio estatal para hacer campaña, el cual es pagado solamente después de las elecciones basado en la cantidad de votos obtenidos. Esto provoca que

reunión, manifestación y asociación de este informe.

19 Última Hora, 14 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/diputados-aprueban-doble-blindaje-y-dan-respiro-al-imputado-portillo-n2779247.html>

partidos con limitado poder económico acudan a solicitar préstamos bancarios para financiar sus actividades de campaña, según señala el Monitoreo del Gasto Electoral de Semillas para la Democracia.

La Ley N.º 4743/12 sobre el financiamiento de campañas es un paso positivo hacia la transparencia. Sin embargo, no se aplica en las elecciones internas de los partidos por lo que son deficientes o nulos los mecanismos que podrían ser efectivos para el monitoreo y la sanción. Aunque el TSJE sea el responsable de verificar el cumplimiento de las reglas de financiación de la campaña de las agrupaciones políticas, la ley no le otorga suficientes poderes para hacer efectivo el control de la financiación.

Igualmente, se deben mencionar que quedan muchos desafíos para el Estado y el propio TSJE y otras instituciones, para que remuevan los obstáculos institucionales y las prácticas discriminatorias (arreos, falta de acceso a locales de votación, igualdad de condiciones para asociarse y ser electos como autoridades, entre otros) que afectan a la población indígena, de forma a que pueda garantizarse la concreción de los derechos políticos, desde un enfoque intercultural, que contemple las particularidades de la participación política de los pueblos indígenas, especialmente de las mujeres y los jóvenes.²⁰

Finalmente, un punto de alta relevancia constituye la posibilidad de juicio político a los tres ministros del TSJE, por su actuación en el caso de la renuncia de Sandra McLeod al cargo de intendenta de Ciudad del Este. Este hecho se suma a varios otros en años anteriores, que en su conjunto ilustran cómo el TSJE sigue arrastrando una situación de baja institucionalidad.

RECOMENDACIONES

El Poder Ejecutivo debe:

- fortalecer la Mesa de Diálogo para la reforma del Código Electoral a través de un cronograma y plan de trabajo que permita presentar en la brevedad propuestas significativas en la reforma del Código Electoral.

El Poder Legislativo debe:

²⁰ Gauto Bozzano, Enrique (2017). Un nuevo proceso electoral sin reformas legales clave que favorezcan la participación política. Participación política. En *Yvyypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 414-424). Asunción: Codehupy.

- eliminar el inciso *d* del artículo 91 del Código Electoral, de manera a habilitar el derecho cívico al voto para personas privadas de libertad que no tienen condena.

El Senado debe:

- rechazar la propuesta de la Cámara de Diputados con relación al doble autoblindaje.

Las instancias estatales correspondientes deben:

- trabajar en la reglamentación de la Ley N.º 4743/12 “Que regula el financiamiento político”, a fin de establecer en forma operativa y concreta cómo se realizará el control del financiamiento privado. La Subsecretaría de Tributación (SET), el Banco Central del Paraguay (BCP), la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad), la Contraloría General de la República (CGR) y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) deben trabajar en el establecimiento de un marco de coordinación para la realización de un control efectivo del financiamiento privado a agrupaciones políticas y campañas.

El Ministerio Público debe:

- aplicar la legislación que castiga la propaganda electoral extemporánea.

Los partidos y movimientos políticos deben:

- fomentar la formación y capacitación en materia electoral.

Entre las propuestas para la reforma electoral, se debe:

- Buscar un mecanismo que regule la difusión en redes sociales de la boca de urnas sobre todo en los medios de comunicación.
- Implementar el voto por internet o por correo –como ocurre en otros países de la región– para la promoción de votos de paraguayos en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Galeano, Adelaida Cristina y Duarte Ocampos, Nilda, (2014). Modificaciones electorales con la mirada puesta en las elecciones municipales del 2015. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014* (pp. 501-512). Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique (2017). Un nuevo proceso electoral sin reformas legales clave que favorezcan la participación política Participación política. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 414-424). Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique (2016). La paridad debe ser prioridad en la agenda parlamentaria. Derechos a la participación política. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016* (pp. 327-340). Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique y Leguizamón, Corina (2012). Participación política, golpeada. Quiebre del proceso democrático quiebra la voluntad popular. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2012* (pp. 467-486). Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique (2009). "Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2009* (pp. 511-525). Asunción: Codehupy.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2018). *Informe "Pabellón la bronca – Índice de ocupación de instituciones de privación de libertad de la República del Paraguay*. Disponible en <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/Publicaciones/Pabell%C3%B3n-la-bronca---%C3%8Dndice-de-ocupaci%C3%B3n-de-Instituciones-de-Privaci%C3%B3n-de-Libertad-de-la-Rep%C3%BAblica-del-Paraguay/>.
- Semillas para la Democracia, (2018) *Informe final de enero a marzo 2018. Mirador del Gasto Electoral. Elecciones generales 2018*. Disponible <http://www.semillas.org.py/2018/04/20/mirador-del-gasto-electoral-elecciones-generales-2018/>.